Background Paper BP-282E

THE ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY: THE ACTION AND COOPERATION PROGRAMS

Guy Beaumier
Economics Division

November 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-01846/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-2/282E
ISBN 0-660-14571-5

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY: THE ACTION AND COOPERATION PROGRAMS

INTRODUCTION

In 1987, the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA or the Agency) set out to pursue four main activities sometimes known as the four pillars of ACOA: advocacy of Atlantic Canadian interests at the federal level; coordination of federal programs and policies in the region; the promotion of cooperation among all participants in the region's economy; and the promotion of business actions that develop economic opportunities. At the time of the Agency's creation, expectations were high that it would outperform any previous regional development initiatives of the federal government. Though all four activities had been carried out by that government before the creation of the Agency, only the Action Program and the Cooperation Program have readily comparable antecedents. This paper will examine the performance of the Action and Cooperation Programs, and compare it with earlier efforts.

BACKGROUND

ACOA has a broad mandate for economic development in Atlantic Canada that is derived from Part I of the *Government Organization Act, Atlantic Canada 1987* (otherwise known as the *Atlantic Canada Opportunities Agency Act)*, which received Royal Assent on 18 August 1988. Other statutes with direct bearing on ACOA include the *Industrial and Regional Development Act*, the *Small Business Loans Act*, the *Special Areas Act* and the *Department of Regional Industrial Expansion Act*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Agency was created to foster, in a strategic partnership with the people of the region, the long-term economic development of Atlantic Canada through a renewal of entrepreneurial spirit. It has particular responsibility to encourage the development of new small and medium-sized enterprises. The Agency is also responsible for bringing a regional perspective to the design of national economic and social programs and to promote the interests of the region.

The overall objective of ACOA is to develop and implement programs that contribute to the long-term economic development of Atlantic Canada and to plan and coordinate federal activities fostering such growth. The Agency's structure is designed to separate those activities aimed at providing support to small and medium-sized businesses in the Atlantic region from those activities aimed at improving the environment for economic growth through cooperation with other levels of government. The Agency may also be called upon to become involved in special economic initiatives of the federal government.

THE ACTION PROGRAM

On its own, the Agency undertakes a number of activities designed to assist businesses in Atlantic Canada. The Action Program, which has several components, is the primary vehicle for delivering this assistance. The objectives of the Program are to foster entrepreneurship, to increase the rate of new business formation and to improve the competitiveness of small and medium-sized enterprises. The Program supersedes the Industrial and Regional Development Program and the Atlantic Enterprise Program, which were transferred to ACOA from the former Department of Regional Industrial Expansion. The Action Program provides support for business opportunities studies, new product and process development, capital investment, marketing initiatives, supplier development, and for non-commercial organizations that provide specialized business services.

The Agency also provides insurance for small business term loans from approved lenders under the *Small Business Loans Act* and for larger enterprises under the Atlantic Enterprise Loan Insurance Program.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Through Enterprise Cape Breton, the Agency offers term loans, at the best Federal Development Bank Loan Rate, to firms that cannot obtain reasonable financing from private sector sources. Finally, under the Atlantic Canada Supplier Development Program (ACSDP) the Agency seeks to improve the ability of Atlantic Canada businesses to bid on public sector contracts. ACSDP assistance is available to help firms improve their quality assurance, technology, and marketing capabilities.

As of November 1990, a total of $676.6 million of assistance had been committed for business development in the region, and an additional $140 million of loan insurance had been provided. A total of 7,792 applications were approved under these activities.(1)

A key feature of ACOA's Action Program is its recognition that entrepreneurship plays a central role in economic development. Individuals and private sector firms need to be encouraged to provide the energy, the skills and the imagination to conceive and organize new economic activities. Earlier federal programs were characterised by centralized management, inflexible operating rules, and complex approval criteria; they did not appear to provide the necessary incentives because they had become largely inaccessible to Atlantic small businesses. ACOA's response was to create the Action Program, a program specifically designed for small businesses that have investment projects with eligible capital costs of $20 million or less. In a major review of the program, carried out by DPA Group Inc. after the first year of operation, Donald J. Savoie concluded that, using non-traditional approaches to the management and delivery of assistance, "ACOA's account managers were encouraged to use their own judgement when assessing a project's commercial viability and its possible economic benefits."(2) Furthermore, managers were "encouraged to take reasonable and responsible risks and to work with the entrepreneur so as to make viable business ideas work."(3) The program was described as:

---

(1) Atlantic Canada Opportunities Agency, *1991-92 Main Estimates, Part III.*

(2) Donald J. Savoie, *ACOA: Transition to Maturity,* Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991, p. 36.

(3) *Ibid.*

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> ... a departure from previous economic development efforts in the region as a result of factors such as its provincially-based decision-making authority, program flexibility and the tailoring of application requirements to the size of the project.(4)

The Action Program's popularity with the business community is evident from Table I. Through this program, ACOA is reaching a greater number of businesses than its predecessors. In 1988-89 it received about 15 times the average number of applications received under the older programs and gave almost 20 times the average number of approvals than were given in the 1984-85 to 1987-88 period. Modifications to the program criteria were introduced in May 1989 and resulted in a sharp decline in applications, to 4,075; however, approvals were still close to 10 times the average for earlier years.

ACOA not only serves a larger business clientele, but also provides a larger amount of assistance than its predecessors. Table II indicates that the level of federal assistance in 1989-90 in dollar terms substantially exceeded earlier efforts. In that year, federal expenditures on business incentives were five times the average in the 1984-85 to 1986-87 period.

Another feature that distinguishes the Action Program from earlier federal initiatives is that a wider range of industries can qualify for assistance. Earlier federal regional development programs were almost exclusively aimed at promoting the development of the manufacturing sector, where, unfortunately, the best opportunities for economic development in Atlantic Canada did not always occur. The Action Program was designed therefore to provide business assistance to a broader range of industrial sectors. Table III shows the distribution of assistance by industrial sector under the Action Program. In spite of the program's aim of assisting a wide range of industrial sectors, government assistance to business remains highly concentrated in the manufacturing and tourism sectors, the traditional recipients of federal regional development funding.

Under past federal regional development initiatives, a fairly broad range of activities could qualify for federal assistance.

---

(4) *Ibid.*, p. 37.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE I

FEDERAL ASSISTANCE TO BUSINESS
ATLANTIC REGION
APPLICATIONS RECEIVED AND APPROVED

Fiscal Year	ACOA Program		Predecessor Programs	
	received	approved	received	approved
1984-85	-	-	598	232
1985-86	-	-	407	167
1986-87	-	-	761	388
1987-88 (Feb-Mar)	1,278	-	863	361
1988-89	9,864	5,107	-	-
1989-90	4,075	2,212	-	-
1990-91 (Apr-Jun)	957	532	-	-

Source: Library of Parliament and Donald J. Savoie, *ACOA, Transition to Maturity*, Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991.

TABLE II

BUSINESS INCENTIVES
FEDERAL EXPENDITURES
ATLANTIC REGION
(millions of dollars)

Fiscal Year	ACOA Action Program	Department of Industry, Science and Technology
1984-85	-	26.4
1985-86	-	38.1
1986-87	-	71.2
1987-88	41.6	21.3
1988-89	161.2	25.4
1989-90	232.2	15.4

Source: Library of Parliament and Donald J. Savoie, *ACOA, Transition to Maturity*, Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Action Program also allows a wide range of activities to qualify. Table IV provides a breakdown of funding by type of activity. At this time most of the program's funding is going to two categories: non-profit organizations providing specialized services to small businesses ($130.31 million); and individuals establishing new businesses ($273.98 million). Funding non-profit organizations is a relatively novel approach to regional development in Atlantic Canada. Savoie reports that about 60% of the $130 million has gone to universities, 25% to local development groups and the remainder to business associations.(5) Another interesting use for Action Program funds is the $28.3 million spent on innovation, a significant increase in spending on this element. According to Savoie, almost "five times as many innovation projects have been approved annually under the Action Program as was the case under its predecessors."(6)

Federal assistance programs approval decisions were at one time usually made in Ottawa, or occasionally in the regional offices. That practice is believed to have contributed to the relatively low level of activity in Atlantic Canada under those programs. ACOA was deliberately set up with decentralized operations so that decisions to provide assistance could be taken by officials who were more closely attuned to the needs of the local business community. A breakdown of approvals by area for the Action Program is shown in Table V. As of the end of June 1990, New Brunswick led all areas in the level of activity, with 1,912 undertakings approved.

On the whole, the Action Program appears to be better than earlier federal regional development instruments as a mechanism for delivering federal business assistance in Atlantic Canada. In his recent review of ACOA's performance, however, Savoie identifies a number of concerns with the Program.(7) Primarily, these concerns centre on administrative matters such as changes in the criteria and the delay in obtaining project approval. Of greater concern is the possibility that

---

(5) Savoie (1991), p. 40.

(6) *Ibid.*

(7) *Ibid.*, p. 42-44.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE III

ACTION PROGRAM APPROVALS BY SECTOR
AS OF 30 JUNE 1990

Industrial Sector	Contributions ($ millions)	Loan Insurance ($ millions)	Undertakings
Business services	74.36	0.99	580
Manufacturing	307.90	83.91	2,575
Services	32.22	4.75	363
Primary	50.51	22.33	593
Tourism	114.53	34.50	1,001
Other	85.97	1.42	531

Source: Library of Parliament and Donald J. Savoie, *ACOA, Transition to Maturity*, Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991.

TABLE IV

ACOA ACTION PROGRAM
CONTRIBUTIONS BY ELEMENT
AS OF 9 JULY 1990

Element	Amount ($ million)	Approvals
Business support	130.31	538
Establishment	273.98	1,192
Expansion	95.44	1,046
Innovation	28.30	170
Marketing	2.70	63
Modernization	91.32	1,132
New product	26.02	234
Business studies	17.29	1,263
Supplier development	0.15	5
Total	665.51	5,643

Source: Library of Parliament and Donald J. Savoie, *ACOA, Transition to Maturity*, Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE V
ACOA'S ACTION PROGRAM APPROVALS BY REGION
AS OF 30 JUNE 1990

Area Undertakings	Approved
Head Office	36
New Brunswick	1,912
Prince Edward Island	718
Nova Scotia	1,316
Newfoundland	1,203
Enterprise Cape Breton	458
Total	5,643

Source: Library of Parliament and Donald J. Savoie, *ACOA, Transition to Maturity*, Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991.

economic assistance measures in other regions of the country might offset the incentives available under the Action Program. Of equal concern is the fear that the entire program could be challenged under the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

THE COOPERATION PROGRAM

As part of its regional development efforts, the federal government entered into a number of economic agreements with the provincial governments beginning in the mid-1970s. At first these agreements were known as the General Development Agreements (GDAs). After 1984, new agreements were known as the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs). They are umbrella agreements under which the federal and provincial governments work together for the promotion of regional or industrial development. Central to each ERDA is the set of criteria that spells out the framework within which the two levels of government can cooperate to maximize growth. The specifics of each ERDA reflect the priorities and concerns of individual provinces. When joint undertakings are identified they are carried out through subsidiary agreements. Such subsidiary agreements have been signed with each province and now cover a wide range of sectoral and regional concerns. Table VI shows the distribution of subsidiary agreements for Atlantic Canada by topic. Table VII shows the distribution of ERDA subsidiary agreements by province.

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE VI

DISTRIBUTION OF ERDA SUB-AGREEMENTS IN ATLANTIC CANADA BY TOPIC

Topic Covered	% of Total
Development of sub-provincial areas	12
Pulp, Paper and Forest Resources	11
Agri-food Industries	10
Mineral Development	10
Science, Technology and Innovation	10
Tourism	10
Transportation and Communication	9
Manufacturing Incentives	8
Planning	7
Others	12

Source: Library of Parliament and Department of Regional Industrial Expansion, Ottawa.

TABLE VII

ERDA AGREEMENTS IN ATLANTIC CANADA BY PROVINCE

	Number of Agreements Signed	Federal Share of Funding ($ million)	Total Value of Agreements ($ million)
Newfoundland	10	268.70	404.03
Prince Edward Island	12	103.68	160.85
Nova Scotia	10	279.02	404.94
New Brunswick	9	235.72	361.78
Total	41	887.12	1,331.60

Source: Library of Parliament and Department of Regional Industrial Expansion, 1988.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As of January 1987, the federal government had signed 41 ERDA subsidiary agreements with the Atlantic provinces, valued at $1.3 billion. The federal share amounted to $887.1 million, or 67% of the total.

When ACOA was created it assumed responsibility for the Atlantic Canada GDAs and ERDAs, respectively the first and second generation of federal-provincial agreements. Subsequently, the Agency and the provinces established a new series of agreements (known as the Cooperation Agreements), which can be viewed as a third generation of federal-provincial development agreements.

The Cooperation Program provides the policy framework and strategic federal plan for federal-provincial agreements under the four Atlantic Economic and Regional Development Agreements, and for direct federal initiatives with private sector firms, organizations and associations. Subsidiary agreements signed under the GDAs and the ERDAs were placed under the Cooperation Program umbrella. These activities are carried out within a strategic policy framework that encompasses both new federal-provincial initiatives and those already in place. ACOA has a major responsibility to lead the planning, design, and negotiation of activities under the Cooperation Program, and to oversee their implementation.

In his evaluation of ACOA, Donald Savoie alludes to weaknesses in the process that make ERDAs less attractive to the federal government.(8) They are considered to be too attuned to provinical priorities and as not providing the federal government with sufficient visibility in the region. As well, the subsidiary agreements are considered too expensive for a government that is looking for ways to reduce its expenditures. ERDAs duplicate some provincial programs and may simply be substituting federal spending for provincial spending. In December 1986, a moratorium was placed on the approval of any further ERDA subsidiary agreements. This moratorium on joint action was lifted in the fall of 1987 with the creation of the Cooperation Agreements.

---

(8) Savoie (1991), p. 46.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The new federal-provincial development framework is more attuned to federal priorities for the region, and considers more explicitly the roles, mandates and programs of all federal and provincial agencies in the region. Funding is available only for those initiatives that support the five priority themes of the program:

i) entrepreneurship promotion

ii) market and trade development;

iii) innovation and technology transfer;

iv) human resource development; and

v) environmental protection.

Three supporting themes were also established:

i) resource competitiveness

ii) rural diversification

iii) strategic infrastructure

Annual expenditures for the Cooperation Program, including spending on the existing ERDAs, are reported in Table VIII, while expenditures by theme and province are shown in Table IX.

A total of 25 agreements had been signed as of November 1990, involving a federal contribution of $325.5 million.(9) Another 15 were still being negotiated in 1991-92. The 40 Cooperation Agreements will represent a federal contribution of $470 million. When combined with outstanding GDA, ERDA and highway agreements,(10) the projected federal expenditure on joint development in the period 1991-96 will reach $585 million.(11) This amount is considerably less than the $887.12 allocated under the first five years of the ERDA program.

---

(9) ACOA *1991-92 Main Estimates, Part III.*

(10) According to its 1991-92 Estimates, the Agency still has some $220 million to spend under the ERDA sub-agreements and two high agreements.

(11) ACOA *1991-92 Main Estimates, Part III.*

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE VIII

ACOA'S COOPERATION PROGRAM
RESOURCE SUMMARY 1989-90 TO 1991-92
(dollars)

Fiscal Year	Expenditures
1989-90 (actual)	45,137,000
1990-91 (forecast)	70,196,000
1991-92 (estimate)	109,785,000

Source: ACOA *1991-92 Estimates, Part III.*

TABLE IX

ATLANTIC CANADA COOPERATION AGREEMENTS
SPENDING BY THEME AND PROVINCE
($ millions)

Key and Supporting Themes	Newfoundland	New Brunswick	Nova Scotia	Prince Edward Island
Entrepreneurship	14.34	5.00	2.55	2.82
Innovation and Technology Transfer	18.20	12.55	6.20	11.75
Marketing and Trade Development	8.68	6.98	3.15	10.79
Human Resources Development	11.85	6.65	0.50	2.97
Environment	12.65	3.05	9.60	4.30
Resource Competitiveness	56.91	56.68	26.21	5.74
Rural Diversification	8.92	0.00	0.00	1.52
Strategic Infrastructure	12.67	8.19	7.80	14.87

Source: Library of Parliament and Donald J. Savoie, *ACOA: Transition to Maturity,* Atlantic Canada Opportunities Agency, Moncton, 1991.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

That the Cooperation Program expenditures are lower than those for the the ERDA program is not surprising in view of the intent to keep federal spending under control. Also the approval process for new initiatives is designed to challenge and prioritize all proposals for funding received from the provinces and other federal government departments.(12) These other government agencies have to demonstrate that their proposals represent an appropriate use of federal regional development dollars, so that ACOA funds are less likely to go to activities that should be supported by other agencies.

The federal government's regional development effort provides for substantial amounts of funding. In June 1987, the government originally committed $1.05 billion of new resources for ACOA, over and above what was already committed for regional development in Atlantic Canada. In April 1989, this amount was combined with existing commitments to establish an overall allotment of $2.125 billion for the period April 1989 to March 1994. About $880 million has been spent through the ERDA program as compared to $585 million allocated under the Cooperation Program. Even if we ignore the effects of inflation over this period, it is evident that the federal government will be spending less on federal-provincial agreements than it did in the immediate past.

DUPLICATION OF EFFORT

It is sometimes said that ACOA's programs duplicate the efforts of provincial governments to provide economic development services in Atlantic Canada. In many instances, however, what appears to be duplication is really a set of complementary services, with each level of government adapting its program to fill a niche in the provision of business assistance. In deciding to provide funding on any particular project, governments normally require full disclosure of any other sources of financial assistance for that project. Though it is permissible for ACOA to provide support in addition to that coming from other government

---

(12) Savoie (1991), p. 47.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sources (both federal and provincial), it usually operates within guidelines that limit the level of support from public sector sources. Therefore, while ACOA is allowed to top up assistance, it is not likely to provide 100% support to private business projects. In the case of a non-profit private organization, however, ACOA may fully fund a project that it deems of benefit to the business environment of the region.

Examples of provincial programs that offer assistance similar to ACOA are provided below.(13) Only one example was selected from each of the region's four provinces.

A. Newfoundland

- Market and Product Development Program

Non-repayable grants of up to 50% of total project cost (to a maximum of $50,000) are available on a cost-sharing basis for eligible activities. These include research and development of a new product or process, promoting new products or services or existing products or services in new markets, product modification, designing and producing labels and packages, travel accommodation and other marketing expenses. Individuals, and small- and medium-sized companies involved in manufacturing, processing and consulting fields are the target group.

Under the Action Program ACOA offers similar assistance to small and medium-sized firms. ACOA considers the promotion of business R&D an important element in the development of the Atlantic economy.

B. Prince Edward Island

- Small Business Enhancement Program

This program aims to develop new businesses and job opportunities in small business. Eligible projects must involve modernization, expansion and/or the creation of a new operation within the

---

(13) Examples were selected from: *Government Assistance for Canadian Business*, Thomson Professional Publishing Canada, Scarborough, Ontario, 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

manufacturing, processing or service sector of the province. Up to $30,000 may be available in the form of a conditional contribution towards the capital cost of a project. Total project costs cannot exceed $100,000.

ACOA can fund similar and slightly larger projects under its Action Program.

C. Nova Scotia

- Business Futures Program: Product Development

The purpose of this program is to assist companies develop innovative products, packaging and marketing literature in order to be competitive in world markets. A grant covering 50% of eligible consultant design fees to a maximum of $7,500 for product development and 50% of fees to a maximum of $2,000 for packaging or marketing literature, is available through the program.

Innovation assistance is an important element in ACOA's Action Program, in which the range of eligible activities is wider and the level of assistance is greater.

D. New Brunswick

- Small Industry Financial Assistance Program

This program is designed to encourage and assist entrepreneurs establish small industries and to modernize or expand those already in place. Up to $75,000 is available to firms with less than $1.5 million in annual sales. The applicant must provide at least 20% of the equity in the project. All contributions are for approved capital cost and not for operational costs.

The establishment of new enterprises or the expansion of existing firms is also a regular feature of ACOA's Action Program.

Although ACOA and a provincial government can provide similar assistance, as outlined in the programs above, we cannot determine

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actual practice without reviewing individual project files. Such a review would also reveal whether the Agency and the provincial government act cooperatively when approached by entrepreneurs.

Other forms of duplication can occur. First, ACOA programs may cover the same area as other federal programs. This type of duplication is expected to disappear over time as the Agency has responsibility for coordinating all federal development efforts in Atlantic Canada. In one striking example of duplication, ERDA subsidiary agreements and the Cooperation Agreements show considerable overlap. The ERDAs are expected to lapse by 1993, however, after which time only the Cooperation Agreements will be available.

A second type of duplication occurs when federal and provincial programs are aimed at the same client group. It must be remembered that while there may be this type of duplication in one province, this may not be the case in all of the Atlantic provinces. Also, one objective of the Cooperation Agreement program is to coordinate federal and provincial objectives so as to eliminate such duplication. As more Cooperation Agreements are signed over time, the degree of overlap should diminish. Finally, while both levels of government may aim their assistance at the same client group, each brings different resources to bear and, if efforts are coordinated, each will be able to complement the efforts of the other. In such instances we will no longer have duplication, but rather a joint effort addressing different aspects of promoting economic development in Atlantic Canada.

CONCLUDING COMMENTS

As economic forces alter the pattern of regional development in Canada, government policy will have to change. The federal government, through ACOA, has formulated regional development policies that are sufficiently flexible and effective to capture the benefits of globalization of the world's economies. At present, ACOA has been reasonably successful in its undertakings. Its programs and policies appear to be appropriate to meet the challenges that Atlantic Canada can expect in the 1990s. This is

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

not to say that the Agency will not have to change; a changing environment demands constant revisions to an institution's policies and programs.

Certain questions cannot be answered adequately. In particular, there are insufficient data to allow evaluation of ACOA programs on the basis of the number of jobs created or the number of firms that continue to operate successfully as a result of ACOA assistance. This shortcoming has afflicted all studies of development incentives in the region ever since such programs were first implemented. The House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, Regional and Northern Development is aware of this problem and in its last review of the Agency's Estimates, began to push the ACOA for better data so that a proper follow-up on its activities can be undertaken on behalf of Parliament. It is hoped that information on ACOA's impact on permanent job creation, the diversity of employment opportunities, and the success of firms receiving assistance will soon be available.

RECYCLED · RECYCLÉ

Étude générale **BP-282F**

L'AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE: LES PROGRAMMES ACTION ET COOPÉRATION

Guy Beaumier
Division de l'économie

Novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/282F
ISBN 0-660-93838-3

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE: LES PROGRAMMES ACTION ET COOPÉRATION

INTRODUCTION

En 1987, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA ou l'Agence) s'est engagée à poursuivre quatre activités principales, parfois appelées ses quatre composantes: la défense des intérêts du Canada Atlantique au palier fédéral; la coordination des politiques et des programmes fédéraux dans la région; la promotion de la coopération entre tous les participants à l'économie régionale et la promotion d'actions commerciales qui créent des occasions favorables sur le plan économique. Au moment de la création de l'Agence, on espérait vivement que sa performance dépasserait celle de toutes les initiatives de développement régional antérieures du gouvernement fédéral. Bien que ce dernier ait mené les quatre activités susmentionnées avant la création de l'Agence, seuls le Programme Action et le Programme Coopération ont été précédé par des programmes semblables auxquels ils peuvent être comparés. Dans ce document, nous examinerons la performance des Programmes Action et Coopération, afin de la comparer à celle des programmes antérieurs.

CONTEXTE

L'APECA a pour mandat général le développement économique du Canada Atlantique; ce mandat découle de la Partie I de la *Loi organique de 1987 sur le Canada Atlantique* (aussi comme sous le nom de la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique)*, qui a reçu la sanction royale le 18 août 1988. Les autres lois qui ont une incidence directe sur l'APECA sont la *Loi sur le développement industriel et*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régional, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, la *Loi sur les zones spéciales* et la *Loi sur le ministère de l'expansion industrielle régionale*.

L'Agence a été créée pour encourager, dans une association stratégique avec les habitants de la région, le développement économique à long terme du Canada Atlantique, par la réanimation de l'esprit d'entreprise. Elle a pour mandat spécifique d'encourager la mise sur pied de nouvelles petites et moyennes entreprises. Elle est aussi chargée de faire valoir la perspective régionale dans la conception des programmes économiques et sociaux nationaux et de promouvoir les intérêts de la région.

L'objectif général de l'APECA est d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes qui contribuent au développement économique à long terme du Canada Atlantique ainsi que de planifier et de coordonner les activités fédérales favorisant un tel développement. L'Agence est structurée de façon que les activités visant à fournir un appui aux petites et moyennes entreprises dans la région de l'Atlantique soient distinctes de celles qui visent à créeer un climat favorable à la croissance économique grâce à la collaboration avec les autres paliers de gouvernement. L'Agence peut aussi être invitée à participer à des initiatives économiques spéciales du gouvernement fédéral.

LE PROGRAMME ACTION

De son propre chef, l'Agence entreprend un certain nombre d'activités conçues pour aider les entreprises du Canada Atlantique. Le Programme Action, qui a plusieurs composantes, est le principal véhicule de prestation de cette aide. Il a pour objectifs d'encourager l'esprit d'entreprise, d'accroître le taux de création de nouvelles entreprises et d'améliorer la compétitivité de petites et moyennes entreprises. Il remplace le Programme de développement industriel et régional et le Programme pour les entreprises de la région Atlantique que l'ancien ministère de l'Expansion industrielle régionale avait transférés à l'APECA. Ses responsables favorisent la tenue d'études relatives aux occasions d'affaires et offrent de l'aide en matière de création de

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

produits et de procédés nouveaux, d'investissement, de prise d'initiatives de commercialisation, de promotion des fournisseurs et de mise sur pied d'organismes non-commerciaux qui fournissent des services commerciaux spécialisés.

L'Agence offre aussi de l'assurance-prêts à terme aux petites entreprises de la part de prêteurs approuvés en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et à des entreprises plus importantes en vertu du Programme d'assurance-prêts pour les entreprises de la région de l'Atlantique. Par le biais de l'Entreprise du Cap Breton, l'Agence offre des prêts à terme, au meilleur taux d'emprunt de la Banque fédérale de développement, à des entreprises qui ne peuvent obtenir un financement raisonnable du secteur privé. Finalement, grâce au Programme de développement des fournisseurs du Canada Atlantique (PDFCA), l'Agence vise à améliorer la capacité des entreprises du Canada Atlantique à soumissionner pour les marchés du secteur public. L'aide offerte dans le cadre PDFCA visent à aider les entreprises à améliorer leurs capacités en matière d'assurance de la qualité, de technologie et de commercialisation.

En novembre 1990, un total de 676,6 millions de dollars d'aide avait été engagé pour le développement d'entreprises de la région et 140 millions de dollars d'assurance-prêts avait été garanti. Au total, 7 792 demandes avaient été approuvées dans le cadre de ces activités(1).

Une des composantes principales du Programme Action de l'APECA est la reconnaissance que l'esprit d'entreprise joue un rôle primordial dans le développement économique. Les particuliers et les entreprises du secteur privé doivent être encouragés à fournir l'énergie, les compétences et l'imagination requises pour la conception et l'organisation de nouvelles activités économiques. Les programmes fédéraux précédents avaient pour caractéristiques une gestion centralisée, des règles de fonctionnement rigides et des critères d'approbation complexes; ils ne semblaient pas fournir les encouragements nécessaires car ils étaient devenus en grande partie inaccessibles aux petites entreprises de

---

(1) Agence de promotion économique du Canada Atlantique, *Budget des dépenses principal, 1991-1992, Partie III*.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la région de l'Atlantique. Pour résoudre ce problème, l'APECA a crée le Programme Action, qui est précisément conçu pour les petites et moyennes entreprises dont les projets représentent des coûts en capital admissibles de 20 millions de dollars ou moins. Dans un examen en profondeur du programme, réalisé par le DPA Group Inc. un an après sa mise en oeuvre, Donald J. Savoie a conclu que grâce à des approches non-traditionnelles de gestion et de prestation de l'aide, "les gestionnaires de comptes de l'APECA ont été encouragés à avoir recours à leur jugement personnel dans l'évaluation de la viabilité commerciale et des avantages économiques éventuels d'un projet"(2). De plus, les gestionnaires "ont été invités à prendre des risques raisonnables et responsables et à travailler avec l'entrepreneur pour faire en sorte que les idées commerciales viables puissent prendre forme"(3). L'auteur de l'étude a décrit le programme en ces termes:

> Le Programme Action représente une exception par rapport aux efforts antérieurs de développement économique dans la région à cause de facteurs tels le pouvoir de prendre des décisions au niveau provincial, la souplesse du programme et des exigences au niveau de la demande adaptés à la taille du projet(4).

La popularité du Programme Action auprès de la communauté des affaires est évidente comme l'indique le tableau I. Grâce à ce programme, l'APECA rejoint un plus grand nombre d'entreprises que ses prédécesseurs. Au cours de l'exercice 1988-1989, elle a reçu environ quinze fois le nombre moyen de demandes reçues dans le cadre de programmes antérieurs et le nombre de demandes approuvées a été supérieur de presque vingt fois à celui des demandes approuvées au cours de la période allant de 1984-1985 à 1987-1988. Des modifications apportées aux critères du programme en mai 1989 ont entraîné une baisse marquée dans le nombre de demandes, ces dernières chutant à 4 075; le nombre de demandes approuvées

---

(2) Donald J. Savoie, *L'APECA: Face à l'avenir,* Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991, p. 33.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, p. 54.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était cependant encore de presque dix fois le nombre moyen de demandes approuvées pour les années antérieures.

L'APECA dessert non seulement une clientèle d'affaires plus importante, mais elle fournit aussi plus d'aide que ses prédécesseurs. Le tableau II indique que, en dollars, le niveau d'aide fédérale pour 1989-1990 dépasse de façon importante les efforts antérieurs. Au cours de cet exercice, les dépenses fédérales d'encouragement à l'entreprise ont été de cinq fois supérieures aux dépenses moyennes pour la période allant de 1984-1985 à 1986-1987.

Une autre aspect par lequel le Programme Action se distingue des initiatives fédérales antérieures, c'est qu'un plus grand nombre d'industries peuvent recourir à l'aide. Les programmes de développement régional fédéraux antérieurs n'avaient presqu'un seul objectif, soit promouvoir le développement du secteur manufacturier, où malheureusement, on ne retrouvait pas toujours les meilleures occasions de développement économique au Canada Atlantique. Le Programme Action a donc été conçu pour offrir de l'aide commerciale à une gamme élargie de secteurs industriels. Le tableau III montre la distribution de l'aide par secteur industriel dans le cadre du Programme Action. Même si le gouvernement s'est fixé pour objectif de venir en aide à une plus vaste gamme de secteurs industriels, son aide à l'entreprise reste fortement concentrée dans le secteur manufacturier et celui du tourisme, soit les récipiendaires traditionnels du financement fédéral en matière de développement régional.

Dans le cadre des initiatives antérieures de développement régional du gouvernement fédéral, un éventail assez large d'activités était admissible à l'aide fédérale. Dans le cadre du Programme Action, un grand nombre d'activités sont également admissibles. Le Tableau IV fournit la ventilation du financement par type d'activités. À ce stade-ci, la majeure partie du financement du programme est accordée dans deux catégories: les organismes à but non-lucratif offrant des services spécialisés aux petites entreprises (130,31 millions de dollars) et les particuliers établissant de nouvelles entreprises (273,98 millions de dollars). Le financement des organismes à but non-lucratif est une approche relativement nouvelle dans le développement régional au Canada Atlantique. Savoie signale qu'environ

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU I

PROGRAMME D'AIDE AUX ENTREPRISES - RÉGION DE L'ATLANTIQUE
DEMANDES REÇUES ET APPROUVÉES

Exercice financier	Programme APECA		Programmes antérieurs	
	reçues	approuvées	reçues	approuvées
1984-1985	-	-	598	232
1985-1986	-	-	407	167
1986-1987	-	-	761	388
1987-1988 (fév.-mars)	1 278	-	863	361
1988-1989	9 864	5 107	-	-
1989-1990	4 075	2 212	-	-
1990-1991 (avril-juin)	957	532	-	-

Source: Bibliothèque du Parlement et Donald J. Savoie, *L'APECA: Face à l'avenir,* Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991.

TABLEAU II

STIMULANTS AUX ENTREPRISES - RÉGION DE L'ATLANTIQUE
DÉPENSES FÉDÉRALES
(millions $)

Exercice financier	Action APECA	Ministère de l'industrie, de la science et de la technologie
1984-1985	-	26,4
1985-1986	-	38,1
1986-1987	-	71,2
1987-1988	41,6	21,3
1988-1989	161,2	25,4
1989-1990	232,2	15,4

Source: Bibliothèque du Parlement et Donald J. Savoie, *L'APECA: Face à l'avenir,* Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

60 p. 100 des 130 millions de dollars est allé aux universités, 25 p. 100 à des groupes de développement local et le reste à des associations commerciales(5). Une autre utilisation intéressante des fonds du Programme Action est le 28,3 millions de dollars octroyé à l'innovation, une augmentation importante des dépenses à ce chapitre. Selon Savoie, presque "cinq fois plus de projets d'innovation ont été approuvés annuellement dans le cadre du Programme Action que ce n'avait été le cas en vertu des programmes antérieurs"(6).

Les décisions d'approbation pour le programme d'aide fédéral étaient à une certaine époque prises à Ottawa; ce n'est qu'occasionnellement qu'elles l'étaient dans les bureaux régionaux. On croit que cette pratique a contribué au niveau relativement faible d'activités au Canada Atlantique dans le cadre de ces programmes. Lorsque l''APECA a été créée, c'est volontairement que les opérations ont été décentralisées, de sorte que les décisions pour fournir l'aide puissent être prises par les fonctionnaires qui étaient le mieux au fait des besoins de la communauté d'affaires locales. Une ventilation des approbations par région pour le Programme Action est fournie au tableau V. À la fin de juin 1990, le niveau d'activité au Nouveau-Brunswick dépassait celui de toutes les autres régions, avec 1 912 projets approuvés.

Dans l'ensemble, le Programme Action semble être un meilleur mécanisme de prestation de l'aide fédérale aux entreprises du Canada Atlantique que les instruments antérieurs de développement régional fédéral. Dans son étude récente sur la performance de l'APECA, Savoie manifeste cependant un certain nombre de préoccupations à l'égard du Programme(7). Essentiellement, ces préoccupations sont d'ordre administratif et portent sur des questions telles que les changements dans les critères et dans les délais pour obtenir l'approbation d'un projet.

---

(5) Savoie (1991), p. 57.

(6) *Ibid.*

(7) *Ibid.*, p. 59-61.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU III

APPROBATIONS DU PROGRAMME ACTION PAR SECTEUR
AU 30 JUIN 1990

Secteur industriel	Contributions (millions $)	Assurances prêts (millions $)	Engagements
Services aux entreprises	74,36	0,99	580
Fabrication	307,90	83,91	2 575
Services	32,22	4,75	363
Primaire	50,51	22,33	593
Tourisme	114,53	34,50	1 001
Autres	85,97	1,42	531

Source: Bibliothèque du Parlement et Donald J. Savoie, *L'APECA: Face à l'avenir,* Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991.

TABLEAU IV

AIDE EN VERTU DU PROGRAMME ACTION DE L'APECA
CONTRIBUTIONS PAR ÉLÉMENT
JUILLET 1990

Élément	Montant (millions $)	Approbations
Soutien de l'entreprise	130,31	538
Établissement	273,98	1 192
Agrandissement	95,44	1 046
Innovation	28,30	170
Commercialisation	2,70	63
Modernisation	91,32	1 132
Nouveau produit	26,02	234
Études	17,29	1 263
Promotion des fournisseurs	0,15	5
Total	665,51	5 643

Source: Bibliothèque du Parlement et Donald J. Savoie, *L'APECA: Face à l'avenir,* Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU V

PROGRAMME ACTION DE L'APECA - APPROBATIONS PAR RÉGION

AU 30 JUIN 1990

Engagements régionaux	Approuvées
Administration centrale	36
Nouveau-Brunswick	1 912
Île-du-Prince-Édouard	718
Nouvelle-Écosse	1 316
Terre-Neuve	1 203
Entreprise du Cap Breton	458
Total	5 643

Source: Donald J. Savoie, *L'APECA: Face à l'avenir*, Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991.

Savoie indique qu'une préoccupation plus importante encore est la possibilité que les mesures d'aide économique dans d'autres régions du pays puissent contrebalancer les encouragements offerts dans le cadre du Programme Action. Il dit aussi qu'une question tout aussi préoccupante est la peur que l'ensemble du Programme puisse être remis en question dans le cadre de l'entente du libre-échange Canada-États-Unis.

LE PROGRAMME COOPÉRATION

Dans le cadre de ses efforts en matière de développement régional, le gouvernement fédéral a, à partir du milieu des années 70, conclu une série d'ententes économiques avec les gouvernements provinciaux. Au début, ces ententes étaient connues sous le nom d'ententes-cadres de développement (ECD). Les ententes conclues après 1984 sont connues sous le nom d'ententes de développement économique et régional (EDER). Ce sont des ententes cadre en vertu desquelles les gouvernements provinciaux et fédéral travaillent ensemble à la promotion du développement régional ou industriel. Au coeur de chacun des EDER, on retrouve un ensemble de critères qui définissent la structure à l'intérieur de laquelle les deux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

paliers de gouvernement peuvent coopérer pour porter la croissance au maximum. Chaque EDER reflète, dans ses caractéristiques propres, les priorités et les préoccupations de chacune des provinces. Lorsque des engagements conjoints sont établis, ils sont réalisés grâce à des ententes auxiliaires. Le gouvernement fédéral a signé de telles ententes avec chacune des provinces; elles couvrent maintenant une large gamme de préoccupations sectorielles et régionales. Le tableau VI montre la distribution par domaine des ententes auxiliaires pour le Canada Atlantique, tandis que le tableau VII indique la distribution par province des ententes auxiliaires conclues dans le cadre d'EDER. En janvier 1987, le gouvernement fédéral avait signé, dans le cadre d'EDER, 41 ententes auxiliaires évaluées à 1,3 milliard de dollars avec les provinces de l'Atlantique. La pat du fédéral totalisait 887,1 millions de dollars, soit 67 p. 100 du total.

Lorsque l'APECA a été créée, elle a assumé la responsabilité des ECD et des EDER, soit respectivement la première et la seconde génération des ententes fédérales-provinciales. Par après, l'Agence et les provinces ont conclu une nouvelle série d'ententes (connues sous le nom d'ententes de coopération), qui peuvent être perçues comme la troisième génération des ententes fédérales-provinciales en matière de développement.

Le Programme Coopération fournit le cadre politique et le plan fédéral stratégique pour toutes les ententes fédérales-provinciales conclues en vertu des quatre Ententes de développement régional et économique du Canada Atlantique et pour les accords que le gouvernement fédéral conclus avec les entreprises, les organismes et les associations du secteur privé. Les ententes auxiliaires signées en vertu des ECD et des EDER s'insèrent dans le Programme Coopération. Les activités sont menées dans le cadre d'une politique stratégique cadre qui comprend et les nouvelles initiatives fédérales-provinciales et celles qui existent déjà. L'APECA est en grande partie chargée de mener à bien la planification, l'élaboration et la négociation des activités entreprises en vertu du Programme Coopération et de superviser leur mise en oeuvre.

Dans son évaluation de l'APECA, Donald Savoie fait allusion aux faiblesses du processus, qui rendent les EDER moins attrayantes pour le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU VI

DISTRIBUTION PAR DOMAINE DES SOUS-ENTENTES CONCLUES DANS LE CADRE D'EDER CANADA ATLANTIQUE

Domaine	% du total
Développement des régions sous-provinciales	12
Pâtes, papier et ressources forestières	11
Industries agro-alimentaires	10
Développement des mines	10
Science, technologie et innovation	10
Tourisme	10
Transport et communication	9
Encouragement à la fabrication	8
Planification	7
Autres	12

Source: Bibliothèque du Parlement et Ministère de l'expansion industrielle régionale, Ottawa.

TABLEAU VII

EDER PAR PROVINCE - CANADA ATLANTIQUE

	Nombre d'ententes signées	Contribution du fédéral au financement (millions $)	Valeur totale des ententes (millions $)
Terre-Neuve	10	268,70	404,03
Île-du-Prince-Édouard	12	103,68	160,85
Nouvelle-Écosse	10	279,02	404,94
Nouveau-Brunswick	9	235,72	361,78
Total	41	887,12	1 331,60

Source: Bibliothèque du Parlement et Ministère de l'expansion industrielle régionale, 1988.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral(8). Il estime que ces ententes sont trop alignées sur les priorités provinciales et n'offrent pas suffisamment de visibilité au gouvernement fédéral dans la région. De même, il juge les ententes auxiliaires trop coûteuses pour un gouvernement qui cherche des moyens de réduire ses dépenses. Les EDER dédoublent certains programmes provinciaux et ne substituent peut-être qu'une dépense fédérale à une dépense provinciale. En décembre 1986, un moratoire a été imposé sur l'approbation de nouvelles ententes auxiliaires conclues dans le cadre d'EDER. Ce moratoire sur l'action conjointe a été levé à l'automne 1987 avec la création des Ententes de Coopération.

Le nouveau cadre de développement fédéral-provincial tient mieux compte des priorités fédérales pour la région et prend plus spécifiquement en considération les rôles, mandats et programmes de tous les organismes fédéraux et provinciaux de la région. Les seules mesures qui peuvent être financées sont celles qui respectent les cinq thèmes prioritaires du programme:

i) la promotion de l'esprit d'entreprise;
ii) le marketing et la croissance du commerce;
iii) l'innovation et les transferts de technologie;
iv) le développement des ressources humaines;
v) la protection de l'environnement.

Trois thèmes complémentaires ont été établis:

i) la compétitivité des ressources;
ii) la diversification rurale;
iii) l'infrastructure stratégique.

Les dépenses annuelles pour le Programme Coopération, y compris les dépenses pour les EDER existantes, sont indiquées au tableau VIII, alors que les dépenses par thème et par province figurent au tableau IX.

---

(8) Savoie (1991), p. 66.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au total, 25 ententes avaient été signées en novembre 1990, et la contribution fédérale était de 325,5 millions de dollars(9). En 1991-1992, 15 autres ententes étaient encore en voie de négociation. Les 40 ententes de coopération représenteront une contribution fédérale de 470 millions de dollars. Lorsqu'on les combine avec les dépenses effectuées dans le cadre des ECD, des EDER et des ententes sur les autoroutes(10), les dépenses fédérales projetées en matière de développement pour la période 1991-1996 atteignent 585 millions de dollars(11). Ce montant est de beaucoup inférieur au 887,12 millions de dollars alloués au cours des cinq premières années du programme EDER.

Il n'est pas surprenant que les dépenses du Programme Coopération soient plus basses que celles du Programme EDER, compte tenu de l'intention du gouvernement fédéral d'exercer un contrôle sur ses dépenses. De plus, le processus d'approbation des nouvelles initiatives est conçu de façon telle que toutes les propositions de financement reçues des provinces et des autres ministères du gouvernement fédéral sont mises en concurrence et réparties par ordre de priorité(12). Les autres agences gouvernementales doivent démontrer que leurs propositions constituent une utilisation appropriée des dépenses fédérales en matière de développement régional, de sorte que les fonds de l'APECA risquent moins d'être alloués à des activités qui devraient être financées par d'autres agences.

L'effort du gouvernement fédéral en matière de développement régional prévoit des sommes de financement importantes. En juin 1987, le gouvernement a initialement engagé 1,05 milliard de dollars en nouvelles ressources pour l'APECA, en plus de ce qui avait déjà été engagé en matière de développement régional au Canada Atlantique. En avril 1989, ce montant a

---

(9) APECA, *Budget des dépenses principal, 1991-1992, Partie III.*

(10) Dans son budget des dépenses de 1991-1992, l'Agence a encore 220 millions de dollars à engager en vertu des ententes auxiliaires conclues dans le cadre EDER et de deux ententes cadres.

(11) APECA, *Budget des dépenses principal, 1991-1992, Partie III.*

(12) Savoie (1991), p. 68.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU VIII

APECA - PROGRAMME COOPÉRATION
SOMMAIRE DES RESSOURCES DE 1989-1990 À 1991-1992
(dollars)

Exercice financier	Dépenses
1989-1990 (actuel)	45 137 000
1990-1991 (prévision)	70 196 000
1991-1992 (estimatif)	109 785 000

Source: APECA, *Budget des dépenses, 1991-1992, Partie III.*

TABLEAU IX

ENTENTES DE COOPÉRATION - CANADA ATLANTIQUE
DÉPENSES PAR THÈME ET PROVINCE
(millions)

Clé et thèmes complémentaires	Terre-Neuve	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard
Esprit d'entreprise	14,34	5,00	2,55	2,82
Innovation et transfert de technologie	18,20	12,55	6,20	11,75
Commercialisation et croissance du commerce	8,68	6,98	3,15	10,79
Développement des ressources humaines	11,85	6,65	0,50	2,97
Environnement	12,65	3,05	9,60	4,30
Compétitivité des ressources	56,91	56,68	26,21	5,74
Diversification rurale	8,92	0,00	0,00	1,52
Infrastructure stratégique	12,67	8,19	7,80	14,87

Source: Bibliothèque du Parlement et Donald J. Savoie, *l'APECA: Face à l'avenir,* Agence de promotion économique du Canada Atlantique, Moncton, 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

été combiné à des engagements existants, amenant la contribution générale à 2,125 milliards de dollars pour la période d'avril 1989 à mars 1994. Environ 800 millions ont été dépensés dans le cadre du programme EDER, alors que 585 millions ont été alloués dans le cadre du Programme Coopération. Même en tenant pas compte des effets de l'inflation au cours de cette période, il est évident que le gouvernement fédéral dépensera moins dans le cadre des ententes fédérales-provinciales qu'il ne l'a fait dans un passé récent.

DÉDOUBLEMENT DE L'EFFORT

On dit parfois que les programmes de l'APECA dédoublent les efforts des gouvernements provinciaux dans la prestation de services de développement économique au Canada Atlantique. Dans plusieurs cas, cependant, ce qui semble être un dédoublement est en réalité un ensemble de services complémentaires, où chaque palier de gouvernement adapte ses programmes pour remplir un créneau dans la prestation d'aide aux entreprises. Lorsqu'ils décident de financer un projet précis, les gouvernements exigent normalement la divulgation de toutes les autres sources de financement de ce projet. Bien que l'APECA puisse fournir un appui en plus de celui qui vient d'autres sources gouvernementales (fédérales et provinciales), elle respecte habituellement des lignes directrices qui limitent le niveau d'appui provenant des sources du secteur public. Donc, bien que l'APECA puisse augmenter l'aide, il est peu probable qu'elle fournisse 100 p. 100 de l'appui aux projets de l'entreprise privée. Dans le cas des organismes à but non-lucratif, l'APECA peut, cependant, financer entièrement un projet qu'elle juge bénéfique pour l'environnement commercial de la région.

Le lecteur trouvera ci-après des exemples de programmes provinciaux qui offrent une aide semblable à celle de l'APECA(13). Un seul exemple a été choisi pour chacune des quatre provinces de la région.

---

(13) Les exemples sont tirés de: *Government Assistance for Canadian Business,* Scarborough (Ontario), Thomson Professional Publishing Canada, 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Terre-Neuve

- Market and Product Development Program

Des subventions non-remboursables jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du coût total du projet (jusqu'à un maximum de 50 000 $) peuvent être versées selon une base de partage des coûts des activités éligibles. Celles-ci comprennent la recherche et le développement de nouveaux produits ou procédés, la promotion de nouveaux produits ou services ou de produits et services existants sur de nouveaux marchés, la modification de produits, la conception et la production d'étiquettes et d'emballages, les frais de déplacement et autres dépenses de commercialisation. Les particuliers et les petites et moyennes entreprises oeuvrant dans le secteur de la fabrication, de la transformation et de l'expertise conseil sont le groupe visé.
Dans le cadre du Programme Action, l'APECA offre une aide semblable aux petites et moyennes entreprises. L'APECA estime que la promotion de la recherche et du développement de l'entreprise est un élément important dans le développement de l'économie de l'Atlantique.

B. Île-du-Prince-Édouard

- Small Business Enhancement Program

L'objectif de ce programme est de créer de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois au sein des petites entreprises. Les projets admissibles doivent comprendre la modernisation et l'agrandissement d'une entreprise en place ou la création d'une nouvelle entreprise dans le secteur de la fabrication, de la transformation ou des services de la province. Jusqu'à 30 000 $ peuvent être offerts sous forme de contribution conditionnelle aux coûts d'immobilisation d'un projet. Le coût total d'un projet ne peut dépasser 100 000 $.
L'APECA peut financer des projets semblables et légèrement plus importants dans le cadre de son Programme Action.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Nouvelle-Écosse

- Business Future Program: Product Development

Ce programme vise à aider les sociétés à mettre au point des produits, des emballages et des documents de commercialisation innovateurs qui leur permettront de faire concurrence sur les marchés mondiaux. Les sociétés peuvent obtenir une subvention couvrant 50 p. 100 des frais de conception jusqu'à concurrence de 7 500 $ pour la mise au point de produits et 50 p. 100 des frais jusqu'à concurrence de 2 000 $ pour la création d'emballages et de documents de commercialisation.

L'aide à l'innovation est une importante composante du Programme Action de l'APECA; la gamme d'activités admissibles et le niveau d'aide offert sont plus élevés que dans le cadre du programme provincial.

D. Nouveau-Brunswick

- Programme d'aide financière à la petite entreprise

Ce programme est conçu pour encourager et aider les entrepreneurs à établir de petites industries et à moderniser et agrandir celles qui existent déjà. Jusqu'à 75 000 $ sont offerts aux entreprises dont les ventes annuelles atteignent moins de 1,5 million de dollars. Le requérant doit avancer au moins 20 p. 100 de l'avoir-propre du projet. La totalité des contributions va aux coûts d'immobilisation approuvés et non aux coûts d'exploitation.

La création de nouvelles entreprises ou l'agrandissement d'entreprises existantes sont aussi des composantes régulières du Programme Action de l'APECA.

Bien que l'APECA et les gouvernements provinciaux puissent fournir une aide semblable, comme il a été indiqué dans les programmes ci-haut, il faudrait, pour déterminer la pratique courante, réviser les dossiers des projets. Une telle étude permettrait aussi de voir si l'Agence et le gouvernement provincial agissent de concert lorsque des entrepreneurs font appel à eux.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'autres formes de dédoublement peuvent se produire. Premièrement, les programmes de l'APECA peuvent couvrir le mème domaine que d'autres programmes fédéraux. Avec le temps, on s'attend à ce que ce type de dédoublement disparaisse, car l'Agence a la responsabilité de coordonner tous les efforts fédéraux de développement au Canada Atlantique. Il y a un exemple frappant de dédoublement; les ententes auxiliaires conclues dans le cadre d'EDER et les ententes de coopération montrent un important recoupement. Les EDER doivent cependant prendre fin en 1993, après quoi, seules les Ententes de coopération seront en vigueur.

Un deuxième type de dédoublement se produit lorsque les programmes fédéraux et provinciaux visent le même groupe de clients. Il faut se rappeler que si l'on retrouve ce type de dédoublement dans une province, ce n'est peut être pas le cas dans toutes les provinces de l'Atlantique. Aussi, un des objectifs du programme d'ententes de coopération est de coordonner les objectifs fédéraux et provinciaux afin d'éliminer un tel dédoublement. À mesure qu'un plus grand nombre d'ententes de coopération seront signées, les dédoublements devraient être réduits. Finalement, alors que les deux paliers de gouvernement peuvent orienter leur aide vers le même groupe-client, chacun fournit des ressources différentes. Si les efforts sont coordonnés, chacun sera capable de venir compléter les efforts de l'autre. Dans de telles circonstances, il n'y aura plus de dédoublement, mais plutôt un effort conjoint portant sur différents aspects de la promotion du développement économique au Canada Atlantique.

CONCLUSION

Dans la mesure où les forces économiques modifient le tracé du développement régional au Canada, la politique gouvernementale devra changer. En créant l'APECA, le gouvernement fédéral a formulé des politiques de développement régional qui sont suffisamment flexibles et efficaces pour récolter les bénéfices de la mondialisation des économies. Actuellement, l'APECA a raisonnablement réussi dans ses entreprises. Ses programmes et ses politiques semblent permettre de répondre correctement

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux défis auxquels le Canada Atlantique aura à faire face dans les années 90. Cela ne veut pas dire que l'Agence n'aura pas à changer; un environnement en mutation exige d'une institution qu'elle procède à une constante révision de ses programmes et de ses politiques.

Certaines questions demeurent sans réponse. En particulier, il n'y a pas suffisamment de données pour permettre une évaluation des programmes de l'APECA pour ce qui est du nombre d'emplois créés ou du nombre d'entreprises qui continuent à oeuvrer avec succès grâce à l'aide de l'Agence. Cette lacune a nui à toutes les études sur les encouragements au développement dans la région depuis le début de la mise en oeuvre de tels programmes. Le Comité permanent de l'industrie, de la science et de la technologie et du développement régional et nordique de la Chambre des communes est conscient de ce problème; lors de sa dernière étude des budgets de l'Agence, il a commencé à faire des pressions sur l'APECA pour obtenir de meilleures données de façon à pouvoir procéder à un suivi adéquat des activités de cette dernière au nom du Parlement. Nous espérons que des renseignements relatifs à l'impact de l'APECA sur la création d'emplois permanents, la diversité des occasions d'emplois et le succès des entreprises recevant de l'aide seront bientôt disponibles.